Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3587**

15. Wahlperiode 14. 07. 2004

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben
– Drucksachen 15/2361, 15/3338 –

Anrufung des Vermittlungsausschusses

A.

Der Bundesrat hat in seiner 802. Sitzung am 9. Juli 2004 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 18. Juni 2004 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Das Gesetz ist in folgenden Punkten zu überarbeiten:

   a) Sicherung von Orten mit Sicherheitskontrollen auch durch andere geeignete Personen als die Polizei (Artikel 1 § 5 Abs. 1)

   b) Öffnung von Fluggepäck auf Grund besonderer Umstände (Artikel 1 § 5 Abs. 3)

   c) Überführung der Sicherheitsaufgaben in Bundesverwaltung nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land (Artikel 1 § 16 Abs. 3 Satz 2)

   d) Ausländerbehörden müssen verpflichtet werden, sicherheitsrelevante Erkenntnisse auch nach der Überprüfung weiterzugeben (Nachberichtspflicht; Artikel 1 § 7 Abs. 9)

   e) Nachberichtspflicht aller in § 7 Abs. 9 i. d. F. des Gesetzentwurfs der Bundesregierung genannten Behörden und Stellen muss wieder hergestellt werden (Artikel 1 § 7 Abs. 9)

   Begründung

   Zu Buchstabe a

   Für die Beschränkung des bewaffneten Schutzes auf Polizeivollzugsbeamte besteht kein sachlicher Grund und auch kein rechtliches Hindernis. Im Interesse einer flexiblen und kostengünstigen Aufgabenwahrnehmung sollte die Möglichkeit bestehen, die Aufgabe oder Teile dieser Aufgabe auch auf andere geeignete Personen zu übertragen.

Zu Buchstabe b

Die Durchsuchung von Gepäckstücken ohne Anwesenheit des Fluggastes ist bei Vorliegen einer konkreten Gefahr gemäß § 3 Abs. 1 LuftSiG (bisher gemäß § 29c Abs. 2 Satz 1 LuftVG) ohne Einschränkung zulässig.

Ergänzend dazu ist eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Fälle zu schaffen, in denen eine Öffnung des Gepäckstückes erforderlich ist, ohne dass hierbei eine konkrete Gefahr vorliegt. Bedeutsam ist dies insbesondere für die automatisierte Gepäcküberprüfung. Diese Überprüfung findet ohne Beisein des Fluggastes statt. Das Erfordernis zur Öffnung eines Gepäckstückes ergibt sich hierbei dann, wenn allein durch technische Mittel die Harmlosigkeit nicht zweifelsfrei feststellbar ist. In der Regel kann bei einem automatisierten Prüfverfahren der Fluggast nicht zeitgerecht herbeigeholt werden.

Für die Öffnung des Reisegepäcks ohne Anwesenheit des Fluggastes ist deshalb auch für die Fälle, in denen keine konkrete Gefahr vorliegt, eine Regelung zu schaffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 14 Abs. 1 GG genügt.

Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nummer 3 der Stellungnahme des Bundesrates soll es u. a. ausreichend sein, dass die Anwesenheit des Fluggastes im Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Diese Auffassung verkennt, dass es sich hierbei um einen wesentlichen Eingriff in die Eigentumsrechte handelt, der einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf.

Zu Buchstabe c

Gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG kann der Bund auf Antrag eines Landes den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d LuftVG) in bundeseigener Verwaltung ausführen. Nach der beabsichtigten Neuregelung wäre für die Übernahme in bundeseigene Verwaltung künftig lediglich die einseitige Rücknahmeerklärung des Bundes gegenüber einem Land

erforderlich. Dies würde im Unterschied zur geltenden Rechtslage auch für die eng mit den Aufgaben der Genehmigungsbehörde verflochtenen Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach § 19b LuftVG gelten. Damit könnte der Bund eigeninitiativ und ohne auf begründete Einwendungen des Landes Rücksicht nehmen zu müssen, alle oder auch nur ausgewählte Aufgaben an sich ziehen. Dies ist weder sachgerecht noch hinnehmbar.

Zur Wahrung der berechtigten Interessen der Länder ist es jedoch in jedem Fall erforderlich, dass eine Rückübertragung von Zuständigkeiten ausschließlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land erfolgen kann. Dies ist zur Wahrung der Länderinteressen zwingend erforderlich. Andernfalls entstünden für die Länder unübersehbare Organisations- und Finanzierungsrisiken. Sicherheitsdefizite ergeben sich nicht, da der Bund im Falle eines – bisher nicht ersichtlichen – unzureichenden Vollzuges durch die ihm zu Gebote stehenden Aufsichtsbefugnisse alle erforderlichen Maßnahmen durchsetzen kann.

Zu den Buchstaben d und e

Es werden für die Sicherheitsbelange zwingend notwendige Bestimmungen aus dem Gesetzentwurf entfernt, nur mit dem Ziel, die Zustimmungsbedürftigkeit zu umgehen:

Es sollen die Ausländerbehörden von der Nachberichtspflicht über zusätzlich angefallene Erkenntnisse entbunden werden. Damit würden Erkenntnisse, die die Zuverlässigkeit einer Person in Frage stellen können, der Überprüfungsbehörde nicht zeitnah, sondern erst bei der nächsten Wiederholungsüberprüfung bekannt. Diese Nachberichtspflicht ist im Hinblick auf den angestrebten Schutzzweck sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Auch die Nachberichtspflicht der sonstigen Behörden, nicht nur der des Bundes, über Sicherheitsbedenken einer Person sollten beibehalten werden, wie sie der Entwurf der Bundesregierung ursprünglich vorsah.

2. **Zu Artikel 1** (§ 7 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 Luft SiG)

In Artikel 1 § 7 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 ist der abschließende Punkt zu streichen und sind die Wörter „und er nicht aus der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit ausgeschieden ist oder diese nicht aufgenommen hat.“ anzufügen.

Begründung

Es handelt sich um eine Präzisierung des Personenkreises auf Anregung des Verfassungsschutzes aus den Ländern.

3. **Zu Artikel 1** (§ 7 Abs. 6 Satz 2 – neu – LuftSiG)

Dem Artikel 1 § 7 Abs. 6 ist folgender Satz anzufügen:

„Personen, die vor Einleitung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht mindestens fünf Jahre Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich des Luftsicherheitsgesetzes gehabt haben, dürfen nicht allgemein zugängliche Flugplatzbereiche auch nach Abschluss der Zuverlässigkeitsüberprüfung ohne Erkenntnis nur dann betreten, wenn jeweils vorher eine Überprüfung nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 erfolgt ist.“

Begründung

Bei Personen, die sich weniger als fünf Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, sind nach den vorliegenden Erfahrungen die Ergebnisse der Zuverlässigkeitsüberprüfungen wenig aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für Personen, die aus Regionen mit innerstaatlichen Konflikten kommen, die eine erhöhte Gefährdung des Luftverkehrs zur Folge haben.

Abgesehen von den Fällen, in denen den deutschen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden Informationen aus dem jeweiligen Heimatstaat vorliegen, besteht ein hohes Risiko, dass Mitglieder ausländischer extremistischer Organisationen das Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren unauffällig durchlaufen und anschließend eine Tätigkeit im Sicherheitsbereich eines Flughafens aufnehmen. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich derartige Personen auch über einen längeren Zeitraum passiv verhalten und so auch bei einer späteren Überprüfung nicht enttarnt werden können. Das Risiko, dass nicht erkannte Extremisten in den Besitz einer unbeschränkten Zutrittsberechtigung kommen, sinkt jedoch um so mehr, je länger sie sich im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Befugnis zur Einführung solcher Durchsuchungen ergibt sich aus Nummer 2.3.a des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002.

Die Ausführungen der Bundesregierung in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates überzeugen nicht. Durch die Abfrage des Ausländerzentralregisters und die Einsichtnahme in die Ausländerakten wird kein entscheidender Erkenntnisgewinn erreicht. Diese Abfragemöglichkeiten ändern grundsätzlich nichts daran, dass wegen der kurzen Aufenthaltsdauer in Deutschland in der Regel keine Erkenntnisse vorliegen.

4. **Zu Artikel 1** (§ 7 Abs. 7 Satz 2 erster Halbsatz und Abs. 8 Satz 1 LuftSiG)

In Artikel 1 ist § 7 wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 7 Satz 2 erster Halbsatz sind die Wörter „sowie die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder“ zu streichen.

b) In Absatz 8 Satz 1 sind die Wörter „über die Durchführung von“ durch die Wörter „sowie die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder über das Ergebnis der durchgeführten“ zu ersetzen.

Begründung

Mit dieser Regelung brauchen die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nicht über jede (z. B. positiv abgeschlossene) Zuverlässigkeitsüberprüfung unterrichtet zu werden. Die Unterrichtung könnte sich z. B. auf die abgelehnten Fälle (Unzuverlässigkeit) beschränken.

5. **Zu Artikel 1** (§ 7 Abs. 11 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG)

In Artikel 1 § 7 Abs. 11 Satz 1 ist Nummer 1 wie folgt zu fassen:

„1. von den Luftsicherheitsbehörden nach Ablauf von zehn Jahren nach Bekanntgabe des letzten Überprü-

fungsergebnisses, soweit nicht eine neue Überprüfung nach § 7 Abs. 2 beantragt wird,“.

Begründung

Die vorgesehene Regelung stellt gegenüber der bisherigen Rechtslage, der Löschungsfrist von zehn Jahren gemäß § 4 Abs. 5 LuftVZÜV, eine Verschlechterung dar. Dies bedeutet für die beteiligten Behörden und in vielen Fällen auch für den Betroffenen eine unnötige Arbeitserschwernis bzw. eine zeitliche Verzögerung des Überprüfungsverfahrens.

Es kommt häufig vor, dass ein Beschäftigter, der vorübergehend ausgeschieden ist, zu einem späteren Zeitpunkt wieder eine Tätigkeit am Flughafen aufnehmen möchte und deshalb eine neue Zutrittsberechtigung beantragt. Es ist hierbei sachdienlich, wenn die Erkenntnisse der früheren Überprüfung einschließlich der vom Betroffenen vorgelegten Unterlagen und der bei der Strafverfolgungsbehörde gemäß § 7 Abs. 4 LuftSiG eingeholten Auskünfte verwendet werden können und nicht ein weiteres Mal angefordert werden müssen. Die Nutzung der Akten entlastet in diesen Fällen somit die Überprüfungsbehörde, den Betroffenen und die Strafverfolgungsbehörden und bietet für den Betroffenen und gegebenenfalls seinen Arbeitgeber den Vorteil einer kürzeren Überprüfungsdauer, so dass er schneller eine Zutrittsberechtigung erhalten bzw. seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Des Weiteren müssten auch die Daten von Betroffenen gelöscht werden, bei denen die persönliche Zuverlässigkeit nicht festgestellt werden konnte (Versagung oder Entzug der Zutrittsberechtigung). Die Vorgabe des § 10 Abs. 1 Satz 3 LuftVZÜV, wonach in diesen Fällen frühestens nach zwei Jahren ein neuer Antrag zulässig ist, könnte bei einer Löschung der Daten behördlicherseits nicht mehr überwacht werden. Im Übrigen könnten gelöschte Daten auch nicht mehr gemäß § 7 Abs. 7 Satz 3 LuftSiG weitergegeben werden, soweit sie zu einem späteren Zeitpunkt für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Überprüfung erforderlich sind.

B.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 87d Abs. 2 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung

Das Luftsicherheitsgesetz enthält sowohl Regelungen über die Einrichtung von Behörden als auch zum Verwaltungsverfahren und bedarf daher gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 87d Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates.

Einrichtung von Behörden

Im Gesetz werden die Länder verpflichtet, für den Vollzug der Luftsicherheitsaufgaben bestimmte Behörden, nämlich die „Luftsicherheitsbehörden“ einzurichten. Die Einrichtung von Behörden im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG führt zur Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes. Zur Einrichtung von Behörden gehören danach die Behördenerrichtung (Gründung, Bildung), die Einrichtung (Ausgestaltung, innere Organisation), aber auch die Festlegung des behördlichen Aufgabenkreises, d. h. die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen sowie deren qualitative Veränderung.

Das Gesetz weist den Luftsicherheitsbehörden bestimmte Aufgaben und Befugnisse zu, die zum Teil über die Befugnisse der Luftfahrtbehörden nach dem Luftverkehrsgesetz hinausgehen und diese auch qualitativ verändern. Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 3, wonach die Luftsicherheitsbehörden bestimmte Maßnahmen durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte durchführen lassen können wie auch die in § 7 Abs. 1 Nr. 4 vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung des Großteils der Luftfahrer.

Die Zuständigkeitsregelung in § 16 (neu) Abs. 3 Satz 2 löst ebenfalls die Zustimmungsbedürftigkeit aus. Hier soll die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Einzelfall durch einen einfachen Organisationsakt und nicht durch Gesetz geregelt werden. Nicht nur die Übertragung von Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung bedarf nach Artikel 87d Abs. 2 GG eines Gesetzes der Zustimmung des Bundesrates, sondern auch die Entziehung von Aufgaben. Im Unterschied zu der bestehenden Regelung in § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG, die den Antrag eines Landes vorsieht, wären die Länder durch die vorgesehene Neuregelung nicht mehr gegen das Eindringen des Bundes in den prinzipiell den Ländern vorbehaltenen Bereich der Verwaltung geschützt. Im Übrigen liegt hier auch ein materiell verfassungsrechtliches Problem: wenn die Übertragung Gesetzesform haben muss, dann auch die Entziehung als actus contrarius.

Bei Übertragung der Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf den Luftverkehr auf die Luftsicherheitsbehörden handelt es sich nach alledem um die Einrichtung von Behörden im Sinne des § 84 Abs. 1 GG. Dies kann nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates geschehen.

Verwaltungsverfahren

Nach Artikel 84 Abs. 1 GG sind Regelungen über das Verwaltungsverfahren zustimmungspflichtig. Regelungen über das Verwaltungsverfahren bestimmen die Art und Weise, wie die Landesbehörden tätig werden sollen. Verwaltungsverfahren sind allgemein dadurch charakterisiert, dass sie die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung der Gesetze einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und die Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln.

Zu diesen, die Zustimmungspflichtigkeit auslösenden Bestimmungen gehören die Vorschriften in

– § 7 Abs. 1 Nr. 4 (Überprüfung der Luftfahrer).

  Danach sollen die Führer von Luftfahrzeugen nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 LuftVG einer periodischen Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Der überwiegende Anteil dieser Luftfahrer unterliegt der Aufsichtszuständigkeit der Landesluftfahrtbehörden. Das Verwaltungsverfahren im Zusammenwirken der Luftsicherheitsbehörden und der Luftfahrtbehörden wäre neu einzuführen;

– § 7 Abs. 8 (Unterrichtung über Zuverlässigkeitsüberprüfungen).

  Eine gesetzliche Regelung hierfür besteht bisher nicht.

  Demgegenüber werden fachlich notwendige Bestimmungen aus dem Gesetz, mit dem Ziel die Zustimmungsbedürftigkeit zu umgehen, entfernt.

  Es sollen die Ausländerbehörden von der Nachberichtspflicht über zusätzlich angefallene Erkenntnisse entbunden werden. Damit würden Erkenntnisse, die die Zuverlässigkeit einer Person in Frage stellen können, der Überprüfungsbehörde nicht zeitnah, sondern erst bei der nächsten Wiederholungsüberprüfung bekannt. Diese Nachberichtspflicht ist im Hinblick auf den angestrebten Schutzzweck sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333